

Evaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad

Sluttevaluering av omstillingsprogram



Om rapporten

**Evaluering av omstillingsprogrammet i
Flakstad**
Sluttevaluering av omstillingsprogram

Oppdragsgiver
Innovasjon Norge

Prosjektperiode
November - desember 2017

Prosjektteam
André Flatnes og Tor Borgar Hansen

Om Oxford Research Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige og Finland. Oxford Research er en del av Oxford-gruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad, som er gjennomført i perioden 2012-17. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal i tillegg bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Evalueringen er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes (prosjektleder) og senioranalytiker Tor Borgar Hansen. Trond Erik Dekko Andersen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av programleder Rolf G. Zimmermann. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 20. desember 2017



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	6
2.	Evalueringens formål og metode	8
2.1	Evalueringens formål	8
2.2	Evalueringsmetode	8
2.3	Rapportens oppbygging	9
3.	Programmets organisering og forankring	10
3.1	Gjennomføringen av programmet	10
3.2	Programmets organisasjon	10
3.3	Budsjett	12
3.4	Programmets forankring	13
3.5	Videreføring	14
4.	Målsettinger og tiltak	15
4.1	Bakgrunn for omstillingsprogrammet	15
4.2	Målstruktur	15
4.3	Omstillingsprogrammets innretting	17
4.4	Faktisk utvikling i befolkning og arbeidsplasser	21
4.5	Resultater av omstillingsprogrammet	22
4.6	Effekter i form av nye arbeidsplasser	25
4.7	Kommunens og næringslivets utviklingsevne	26
5.	Evaluators vurdering av programmet	28
5.1	Grunnlaget for satsingen	28
5.2	Vurdering av organiseringen	28
5.3	Vurdering av måloppnåelse	29
5.4	Evaluators overordnede vurdering	29

Figurliste

Figur 1: Befolkningsutvikling og årlige endringer i folketallet i Flakstad. 2001-17.	21
Figur 2: Andel arbeidsledige i Flakstad og Nordland. 2001-16.	21
Figur 3: Indeksert utvikling i antall arbeidsplasser, Flakstad og Nordland. Indeksverdi = 100 i år 2000.	22
Figur 4: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Flakstad. 2011-2017.	23
Figur 5: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet	23
Figur 6: Realisering av effekter	24
Figur 7: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene	24
Figur 8: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet	25
Figur 9: Bidrag til bedriftsetablering	25
Figur 10: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne	27

Tabelliste

Tabell 1: Informanter	9
Tabell 2: Inntekter. Finansieringskilder og beløp.	12
Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge	13
Tabell 4: Målstruktur. Innsatsområder og målsettinger, opprinnelig og revidert.	16
Tabell 5: Tilskudd fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.	18
Tabell 6: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet	26

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad kommune, som ble gjennomført i perioden 2012-17. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføringen og resultater av satsingen, samt bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Bakgrunn

Flakstad kommune fikk status som omstillingskommune på grunnlag av sterk nedgang antall arbeidsplasser, spesielt innen marin sektor, men også som følge av tap av statlige og kommunale arbeidsplasser. Det var også andre demografiske og næringsmessige utviklingstrekk som viste en negativ prognose. Kommunen hadde et svært ensidig næringsliv, der om lag 70 prosent av verdiskapingen fant sted innen marin sektor. Befolkningsnedgangen hadde dessuten vært betydelig over mange år.

Rammer, forankring og organisering

Programmet er blitt tilført totalt 24 millioner kroner, hvorav 25 % fra Flakstad kommune og 75 % fra Nordland fylkeskommune. Omstillingsprogrammet har i tillegg utløst medfinansiering på i overkant av én million kroner fra Innovasjon Norge i forbindelse med bruk av ulike omstillingsverktøy.

Forankringen av programmet i næringslivet har vært god, men at det tok noe tid før denne var etablert. Omstillingsprogrammet er forankret i næringslivet gjennom næringslivsaktører på eiersiden i Flakstad Utvikling AS og i omstillingsstyret, og gjennom arbeidet med å støtte opp om næringsutvikling. Programmet hadde en noe mangelfull forankring i kommunen i den tidlige fasen, men ble knyttet nærmere kommunen ved at rådmannen ble gitt plass i programmets omstillingsstyre, mens ordføreren fikk observatørstatus. Kommunen har gjennom programmet opparbeidet seg en bedre forståelse av egen viktighet for næringslivet.

Oxford Research mener at organiseringen av omstillingsprogrammet i hovedsak har vært god. Rollen som programleder har vært utøvd av samme person gjennom hele perioden, hvilket har sikret kontinuitet og kompetanse. Omstillingsstyret har fungert stadig bedre utover i programperioden, og har sørget for god oppfølging av handlingsplaner. En ekstern leder av omstillingsstyret, med omfattende omstillingskompetanse, har vært viktig for å sikre en strategisk gjennomføring av omstillingsarbeidet.

Hovedmål og strategier, resultater og videreføring

Programmet formulerte to overordnede, kvantifiserte målsettinger, knyttet til nye arbeidsplasser og befolkningsutvikling, som er de sentrale måleparameterne for programmet. Arbeidsplassmålet var ved programavslutning fastsatt til 52,5 nye arbeidsplasser (brutto), og befolkningsmålet til 1360 innbyggere i Flakstad kommune. Målsettingene skulle være nådd ved utgangen av 2017.

Det er ingen presis øvelse å kartlegge antall arbeidsplasser som er etablert med bidrag fra programmet, men den samlede datainnhentingene indikerer at antallet ligger nært opp mot måltallet. Oxford Research vurderer dermed målsettingen som oppnådd. Det kan i tillegg bemerkes at måltallet kan betraktes

som ambisiøst, med tanke på at det totale antall private arbeidsplasser i 2012 var 426, i henhold til nullpunktmålingen for omstillingsprogrammet.

Målsettingen om et innbyggertall på 1360 er ikke nådd. Første oktober 2017 var befolkningen i kommunen på 1299, altså et godt stykke under måltallet. Dagens innbyggertall er likevel høyere enn prognosen basert på utviklingen i tiåret før iverksettelsen av omstillingsprogrammet. Et omstillingsprogram vil ha begrenset innvirkning på kommunens befolkningstall, ettersom dette påvirkes av en rekke forhold som i stor grad er utenfor programmets kontroll. Av denne årsak kan det argumenteres for at en bestemt befolkningsutvikling er lite hensiktsmessig som målsetting for et omstillingsprogram.

Arbeidet med videreføring synes å ha foregått noe ustrukturert og uten en god prosess frem mot en avklaring ved programavslutning. Løsningen ser ut til å bli at kommunen ikke selv tar en direkte rolle i en organisatorisk videreføring av programmet, men i stedet vil basere seg på de utviklingselskapene og øvrige ressurser som har en tilstedeværelse i Lofoten. Kompetansen opparbeidet i programmet videreføres i et kommersielt selskap eid og bemannet av lederen i omstillingsprogrammet. Kommunen vil innrette sitt næringsfond slik at det kan gis tilsagn til bedrifter for innkjøp av rådgivningstjenester fra utviklingselskaper, og kommunen vil også tilrettelegge for utviklingen av et kontorfellesskap for kompetansebedrifter.

Læring

En lærdom fra programmet er at organisasjonsformen som velges i tidlig fase kan få følger for programperioden som helhet. I Flakstad ble det valgt å etablere et AS som organisatorisk hjem for programmet. På eiersiden var kommunen og fellesorganisasjoner for organisasjons- og næringsliv, og disse ble representert i omstillingsstyret og i styret for aksjeselskapet i henhold til eierandel. Oxford Research mener at det i prinsippet kan være fornuftig å lokalisere et omstillingsprogram i et AS, ikke minst dersom kommunen allerede har et slikt utviklingselskap. For Flakstads vedkommende ble imidlertid organisasjonsformen en hindring for et hensiktsmessig sammensatt omstillingsstyre. Omstillingsstyret var for bredt (tolv personer inkludert observatører), og rekrutteringen ble foretatt på grunnlag av representativitetshensyn og ikke basert på kompetanse innen utviklings- og styrearbeid. Unntaket var for posisjonen som leder for omstillingsstyret, der det et par år inn i perioden ble hentet en person med spisskompetanse innen omstillingsarbeid. Oxford Research mener at virkemiddelaktørene bør være aktivt involvert i omstillingsprogrammets tidlige fase, og på den måten bidrar til at programmer rigges på en formålstjenlig måte.

En annen lærdom er viktigheten av å komme i gang med og å konkludere når det gjelder videreføringen av programmet. Omstillingsprogrammet i Flakstad gjennomførte en forstudie for videreføring av omstillingsprogrammer allerede to år før programavslutning, men lyktes ikke med å føre prosessen i mål ved utgangen av perioden. Oxford Research mener det er særlig viktig at kommunen er fremoverlent og tydelig i en slik prosess, ettersom kommunens beslutning om eventuell finansiering av utviklingsarbeid er den sentrale faktoren for videreføringen. Dersom kommunen ikke tar eierskap til en direkte videreføring av kompetansen, inkludert bidrar finansielt til dette, er det betydelig risiko for at den oppbygde kompetansen går tapt som ressurs for kommunens næringsliv.

2. Evalueringens formål og metode

I dette kapittelet beskrives evalueringens formål, den praktiske metoden som er benyttet i gjennomføringen av evalueringen og rapportens oppbygging.

2.1 EVALUERINGENS FORMÅL

Alle omstillingsområder gjennomfører en evaluering av programmet ved avslutning av omstillingsperioden. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal også bidra til læring for nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge. Gjennom systematisering av resultater og erfaringer vil evalueringen gi innspill til fremtidig organisering av næringsutviklingsarbeidet i kommunen og gi Innovasjon Norge kunnskap som kan anvendes i andre omstillingsprogrammer.

Sluttevalueringen skal ta for seg et sett av problemstillinger som er spesifisert i Innovasjon Norges kravspesifikasjon knyttet til «sluttevaluering av omstillingsprogram».

2.2 EVALUERINGSMETODE

Dokumentgjennomgang, survey og intervjuer er benyttet som metode for datainnhenting.

2.2.1 Dokumentgjennomgang

Evaluatør mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet, og har i tillegg mottatt dokumenter fra Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge. Følgende dokumenter er gjennomgått av evaluatør:

- Strategiplan (2012-17) og rullert omstillingsplan (2016-17)
- Årlige handlingsplaner 2012-17
- Relevante saksfremlegg fra Nordland fylkeskommune
- Årlige programstatusvurderinger 2012-17
- Årsrapporter fra programmet
- Prosjektplaner og sluttrapporter fra ulike forstudier og forprosjekter
- Statusrapporter og referater fra styremøter
- Midtveisevaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad (Oxford Research, 2014)
- Sluttrapport fra omstillingsprogrammet (2017, utkast)
- Nettsiden til Flakstad Utvikling AS

2.2.2 Spørreundersøkelse til bedrifter

Det ble gjennomført en survey til bedrifter som har mottatt tilsagn fra omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt til 53 virksomheter, hvorav 39 responderte (to besvarelser var ufullstendige). Dette gir en svarprosent på 74, hvilket vurderes som en svært god svarprosent for spørreundersøkelsen.

2.2.3 Intervjuer

Evaluatør innhentet i tillegg data ved å intervjuer et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 13 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1: Informanter

Navn	Institusjon og rolle
Rolf G. Zimmermann	Flakstad Utvikling AS - Programleder
Tor Henning Jørgensen	Flakstad Utvikling AS - Leder av omstillingsstyret (fra 2014)
Hans Fredrik Sørdal	Flakstad kommune - Ordfører, observatør i omstillingsstyret
Erling Sandnes	Flakstad kommune - Rådmann, medlem av omstillingsstyret
Kurt Atle Hansen	Flakstad kommune - Nærings- og utviklingssjef
Einar Benjaminsen	Flakstad kommune – Nestleder omstillingsstyret, kommunestyrerepr.
Oddrun Olsen	Sufi AS - Medlem av omstillingsstyret, næringslivsrepresentant
Kjersti E. T. Busch	Salt AS - Medlem av omstillingsstyret, kompetanseaktør
Roald Johansen	IFO - Prosessleder programstatusvurdering
Berit Laastad	Essensi Utvikling AS - Delprosjektleder
Øystein Angelsen	Hans Angelsen og Sønner AS - Næringslivsrepresentant
Lars Asbjørn Andersen	Nordland fylkeskommune - Observatør i omstillingsstyret
Erlend Nikolaisen	Nordland fylkeskommune - Rådgiver
Trond Erik D. Andersen	Innovasjon Norge - Observatør i omstillingsstyret
Kilde: Oxford Research AS	

2.3 RAPPORTENS OPPBYGGING

Rapporten består av to datakapitler (kapittel 3 og 4). Informasjonen som presenteres i disse er innhentet i dokumentgjennomgangen, spørreundersøkelsen og intervjuene beskrevet over. Budskapet fra intervjuene er bearbeidet og formulert av Oxford Research og representerer en syntese av de utsagn som ble gitt. I kapittel 3 beskrives programmets gjennomføring, organisasjon, budsjett og forankring. I kapittel 4 beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretting, porteføljen av prosjekter, måloppnåelse og kommunens og næringslivets utviklingsevne. Kapittel 5 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets organisering og måloppnåelse, samt viktige lærdommer fra programmet.

3. Programmets organisering og forankring

I dette kapittelet beskrives omstillingsprogrammets gjennomføring, organisasjon, budsjett og forankring.

3.1 GJENNOMFØRINGEN AV PROGRAMMET

Flakstad kommune søkte om omstillingsstatus i 2009, men søknaden ble avslått fordi kommunen ikke møtte de kriteriene for befolknings- og næringsutvikling som Nordland fylkeskommune hadde fastsatt for innvilgning av omstillingsstatus. NFK var imidlertid en pådriver for å etablere et omstillingsprogram som skulle omfatte flere kommuner i Lofoten, men dette initiativet førte ikke frem. Det ble med fylkeskommunens støtte gjennomført et analysearbeid knyttet til Flakstads utfordringer og muligheter for Flakstads næringsliv, og dette arbeidet ledet frem mot en revidert søknad i mars 2010. I mars 2011 innvilget NFK Flakstad kommune omstillingsstatus for tre år, med mulighet for forlengelse i ytterligere tre år. Strategi- og forankringsfasen ble gjennomført fra mars til desember 2011, med innleid prosessledelse fra Essensi Utvikling AS. Omstillingsplan («strategiplan») og handlingsplan ble utformet, og godkjent av NFK i desember 2011, og programmet påbegynte gjennomføringsfasen tidlig i 2012. Programmet avsluttes ved utgangen av 2017.

3.2 PROGRAMMETS ORGANISASJON

Programmet er organisatorisk lokalisert i et eget AS, opprettet med formål å være vertskap for omstillingsprogrammet. Flakstad Utvikling AS ble stiftet i 2012, og har ansvaret for den operative ledelsen i omstillingsprogrammet. Flakstad Utvikling AS sitt formål er å drive nyskappings- og omstillingsarbeid i Flakstad kommune i henhold til vedtatte planer og budsjett. Flakstad Utvikling AS eies av Flakstad næringsforum (51 %), Flakstad kommune (24 %), Flakstad fiskarlag (10 %), Norges Kystfiskarlag (10 %) og lokalt kulturliv v/UL Lysbøen (5 %).

3.2.1 Programledelse

Programledelsen har bestått av én til to personer gjennom programperioden. Rollen som programleder er utøvd av samme person gjennom hele perioden, hvilket har sikret kontinuitet i gjennomføringen. Programleder tiltrådte i juli 2012. I tillegg til programleder har organisasjonen bestått av en prosjektlederressurs i perioden 2013-14, og en kombinert regnskapsfører/prosjektlederressurs i perioden fra 2015 til juni 2016. Det er i tillegg leid inn prosjektlederressurser på delprosjekter.

Siste halvannet året av omstillingsperioden har det vært kun én person i programledelsen. Dette beskrives av flere informanter som mindre kapasitet enn ønskelig. Ettersom en del tid går med til administrative oppgaver (rapportering, økonomistyring, etc.) for programledelsen, er det ønskelig med mer enn ett årsverk totalt i programledelsen, slik at det er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp bedrifter og prosjekter. En programorganisasjon bestående av kun én person innebærer også betydelig sårbarhet og risiko for programmets gjennomføring.

3.2.2 Omstillingsstyre

Det er etablert et bredt sammensatt omstillingsstyre, med medlemmer fra nærings- og organisasjonsliv og kommunen. Omstillingsstyrets sammensetning har endret seg noe i løpet av omstillingsperioden. I den siste treårsperioden har omstillingsstyret hatt ni medlemmer og tre observatører. De fem eierne velger selv sine representanter, hvorav Flakstad næringsforum velger to representanter og de øvrige én representant. Rådmannen har også fast plass i styret. Styreleder velges basert på kompetanse, og er uavhengig av aksjonærene. Et ekstra styremedlem er valgt inn fra 2015 for å oppfylle kravet om kvinneandel på 40 prosent. Fylkeskommunen, Innovasjon Norge og ordfører er observatører i omstillingsstyret.

Sammensetningen av omstillingsstyret innebærer at både kommunen og næringslivet er godt representert, samtidig som kompetanse var viktigste kriterium for valget av omstillingsstyrets leder. Lederen av omstillingsstyret de siste fire årene av programmet, har erfaring fra både programledelse og ledelse av omstillingsstyret i andre omstillingsprogrammer. Denne kompetansen beskrives av flere informanter som viktig for å sikre en strukturert gjennomføring av programmet.

Det ble valgt å sette sammen omstillingsstyret basert på prinsippet om representativitet for eierne. Dette står i strid med anbefalingene fra NFK og Innovasjon Norge, som anbefaler et mindre antall medlemmer (fem til syv personer) og valg av medlemmer basert på kompetanse om strategisk næringsutvikling og omstilling. Omstillingsstyrets sammensetning forble et tema gjennom hele omstillingsperioden, og var et resultat av de vedtektene som ble vedtatt for Flakstad Utvikling AS. Det var initiativer for å gjøre om på prinsippene for sammensetningen, men ingen av eierne ønsket å gi slipp på posisjonen som vedtektene ga dem. Følgelig ble løsningen å utvide omstillingsstyret med relevant kompetanse. Enkelte informanter argumenterer for at fylkeskommunen og Innovasjon Norge bør være tett på omstillingsprogrammer i den tidlige fasen, for å unngå at det legges uheldige føringer for gjennomføringen.

Omstillingsstyret har avholdt om lag seks møter per år. Informantenes vurdering av utskiftningene blant medlemmene er at disse har vært tilpasset behovene for å kombinere kontinuitet og fornyelse. Omstillingsstyret har opparbeidet seg betydelig kompetanse innen omstilling og prosjektarbeid i løpet av programperioden, og har fungert stadig bedre. Informanter gir uttrykk for at omstillingsstyret har hatt god strategisk kompetanse. Møtene i omstillingsstyret beskrives av informanter som gode, med aktiv deltakelse fra medlemmene. Omstillingsstyrets fokus har vært å følge opp handlingsplanen, og å sikre strategisk innretting av programmet. Medlemmer har bidratt til arbeid i programmet også utover deltakelsen i omstillingsstyret, som ressurser for programledelsen.

Innovasjon Norge har vært representert ved samme person gjennom hele programperioden, mens det har vært flere personellendringer for Nordland fylkeskommunes del. Observatørene har i hovedsak vært en ressurs for omstillingsprogrammet, men det har vært noe variasjon i hvor involverte observatørene har vært. Innovasjon Norge beskrives som viktig for å vise programmets handlingsrom, og som en døråpner mot Innovasjon Norges ordinære portefølje av virkemidler. Flere informanter gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med større kontinuitet i fylkeskommunens deltakelse.

Omstillingsstyret for programmet har parallelt vært styre for Flakstad Utvikling AS. Enkelte informanter mener det har vært et noe mangelfullt skille mellom de to funksjonene, og at kompetansen om styringen av AS-delen har vært mangelfull.

3.2.3 Styringsdokumenter og evaluering

Som kunnskapsgrunnlag for omstillingsprogrammet ble det utarbeidet en «Ståstedsanalyse» for Flakstad kommune. Analysen ble utarbeidet av Bedriftskompetanse AS i 2011, og omhandler utviklingen innen økonomi, sysselsetting og demografi. Programmet er gjennomført på grunnlag av en omstillingsplan for perioden som helhet. Omstillingsplanen ble revidert i november 2015, gjeldende for programmets to siste år. Det er utarbeidet årlige handlingsplaner.

Vurderinger og evaluering av programmets organisering, fremdrift og resultater er gjort ved hjelp av verktøyet «Programstatusvurdering», som er benyttet årlig i omstillingsperioden. Institutt for Organisasjonsutvikling var prosessleder for alle seks programstatusvurderinger. Nordland fylkeskommune fikk i 2014 utført en midtveisevaluering av omstillingsprogrammet i Flakstad. Oxford Research ble engasjert for å gjennomføre dette arbeidet. Formålet med evalueringen var å dokumentere programmets arbeidsform, fremdrift og resultater, som grunnlag for en beslutning om en eventuell videreføring av omstillingsprogrammet i tre nye år.

3.3 BUDSJETT

Programmet har disponert årlige driftsmidler på fire millioner kroner, hvilket innebærer at programmet for perioden som helhet er blitt tilført 24 millioner kroner (25 % fra Flakstad kommune og 75 % fra Nordland fylkeskommune). Kommunens midler til omstillingsprogrammet er delvis hentet fra det kommunale næringsfondet.

Tabell 2: Inntekter. Finansieringskilder og beløp.

	Nordland fylkeskommune	Flakstad kommune	Totalt
2012	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2013	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2014	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2015	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2016	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2017	3 000 000	1 000 000	4 000 000
Totalt	18 000 000	6 000 000	24 000 000

Kilde: Nordland fylkeskommune

Omstillingsprogrammet har i tillegg utløst medfinansiering fra Innovasjon Norge i forbindelse med bruk av verktøy som tilbys omstillingsprogrammer. Denne medfinansieringen beløper seg til totalt 1 030 097,- kroner. Tilsagnene fremgår av tabellen under.

Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge

Prosjekt/aktivitet	Beløp
SMB-utvikling - Forstudie og forprosjekt	501 500
Næringsvennlig kommune - Forstudie og forprosjekt (tildelt Flakstad kommune)	198 750
Styreseminarer	44 500
Videreføring av omstillingsarbeid - Forstudie	82 347
Prosjekt Fra sesongarbeider til flakstadfjæring	203 000
Totalt	1 030 097
Kilde: Innovasjon Norge Nordland	

3.4 PROGRAMMETS FORANKRING

3.4.1 Næringslivet

Omstillingsprogrammet er forankret i næringslivet gjennom næringslivsaktører på eiersiden i Flakstad Utvikling AS og i omstillingsstyret. Et betydelig antall bedrifter i kommunen har mottatt tilsagn fra programmet, deltatt på møteplasser etablert av programmet eller på andre måter hatt direkte nytte av programmet. Omstillingsprogrammet har vært godt kjent i næringslivet. Programmet har arbeidet mye med samhandling, nettverk og etablering av møteplasser. Det er også etablert samarbeid med kompetansmiljøer som SALT, Fabrikken næringshage og Lofoten Mat. Informanter fremholder at forankringen i næringslivet har vært god, men at det tok noe tid før en god forankring var etablert.

3.4.2 Administrativt og politisk nivå i kommunen

Omstillingsprogrammet er forankret i kommuneorganisasjonen ved at kommunestyret er formell eier av programmet. Kommunestyret vedtar omstillingsplaner og handlingsplaner, og programmets innhold og utvikling er presentert for kommunestyret to ganger årlig.

Det blir fra enkelte hold fremhevet av programmet hadde en noe mangelfull forankring i kommunen i den tidlige fasen. Det var på dette tidspunktet i programmets gjennomføring et behov for å trekke opp grensen mellom programmets og kommunens virksomhet. Som Robek-kommune har fokus vært på å styrke kommuneøkonomien, samtidig som kommunen har satset på næringsutvikling blant annet gjennom å ha en nærings- og utviklingssjef i full stilling og ved å medfinansiere omstillingsprogrammet. Kommunens bemannings- og økonomiske situasjon har til dels begrenset muligheten for å innta en proaktiv rolle i spillet med omstillingsprogrammet, men programmet har fungert som en viktig ressurs i flere prosesser som er styrt av kommuneorganisasjonen.

I 2014 ble programmet knyttet nærmere kommunen ved at rådmannen ble gitt plass i programmets omstillingsstyre, mens ordføreren fikk observatørstatus. Kommunen har gjennom programmet opparbeidet seg en bedre forståelse av egen viktighet for næringslivet, og har arbeidet med areal- og næringsplaner i tillegg til å ha styrket kommunens servicefunksjon overfor næringslivet. Det er etter hvert gjennomført flere samarbeidsprosjekter mellom kommunen og omstillingsprogrammet.

3.5 VIDEREFØRING

Et omstillingsprogram innebærer en eksplisitt ambisjon om å videreføre den kompetansen som utvikles i organisasjonen i løpet av programperioden. I Flakstad er det utredet og vurdert ulike modeller for hvordan kommunen og andre aktører kan innrette seg for å sikre fortsatt tilgjengelig utviklingskompetanse for næringslivet.

Innovasjon Norges verktøy «Videreføring av omstillingsarbeidet» er benyttet i programmet, og er forstudie forelå allerede i februar 2016. Essensi Utvikling var innleid prosjektleder for å utarbeide forstudien. Det er ikke gjennomført forprosjekt som oppfølging av forstudien. I forstudien ble det spilt inn alternative organisasjonsformer for hvordan man kunne videreføre næringsutviklingsarbeidet og opparbeidet utviklingskompetanse etter avslutningen av omstillingsprogrammet. Behandlingen av forstudien klargjorde at de to mest aktuelle alternativene ble vurdert å være en videreføring av Flakstad Utvikling AS eller etableringen av et regionalt selskap for kommunene Flakstad, Moskenes og Vestvågøy, eventuelt en kombinasjon av disse. Skissering av mulige finansieringsmodeller, inkludert eventuell kommunal finansiering, var et sentralt element i dette arbeidet. Planen for et regionalt eller interkommunalt utviklingselskap førte ikke frem, og eierne av Flakstad Utvikling AS har ikke ønsket å bidra til en videre satsing på utviklingsarbeid i kommunen. Styret i Flakstad Utvikling AS har foreslått for aksjonærene at selskapet avvikles.

Det er utredet ulike modeller for oppfølging av omstillingsarbeidet, inkludert etablering av Flakstad Utvikling AS som en node av Fabrikken næringshage, og etablering av et selvstendig, privat selskap som skal operere på kommersielle vilkår. Det kan være et potensial for kommersiell bedriftsrådgivning i regionen, hvilket vil være en ressurs for næringslivet og også som bedrift bety kompetansearbeidsplasser i innen kommunen. Det har vært interesse fra etablerte aktører utenfor regionen for å innlemme Flakstad Utvikling AS i egen virksomhet, uten at noen av disse prosessene foreløpig har gitt konkrete resultater.

Flakstad kommune har ikke tilrettelagt for en direkte videreføring av omstillingsprogrammet, og har dermed gitt fra seg styringen over videreføringen. Ettersom kommunen allerede har en nærings sjef var det ikke ønske om å videreføre en ekstern organisasjon i tillegg. Kommunens posisjon er at det må bygges på og samarbeides med utviklingsaktørene som opererer i Flakstad kommune og i Lofoten for øvrig. Kommunen ønsker å tilrettelegge for en «kommunal næringshage», det vil si et næringsbygg som samler flere kompetansearbeidsplasser i kommunen. Det aktuelle bygget huser per tid omstillingsprogrammets organisasjon, samt blant annet flere ansatte i Salt AS. Det nye, kommersielle bedriftsrådgivningsselskapet som etableres av programleder i omstillingsprogrammet vil også ha tilhold i bygget. Totalt vil det kunne tilbys om lag 15-17 kontor plasser i bygget.

I omstillingsperioden har kommunen anvendt det kommunale næringsfondet blant annet til delfinansiering av omstillingsprogrammet. Kommunen anerkjenner at det fortsatt er et behov i næringslivet for å få kompetansebistand blant annet til utfylling av søknader til virkemiddelapparatet. Etter avslutningen av omstillingsprogrammet vil kommunen kunne tilby støtte fra næringsfondet til innkjøp av slik kompetanse, fra det nye bedriftsrådgivningsselskapet i kommunene eller andre rådgivere. Kommunen så behovet for å utarbeide en næringsstrategi som grunnlag for videre innsats på feltet. Næringsstrategien er under slutføring ved avslutningen av omstillingsprogrammet.

4. Målsettinger og tiltak

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretning, porteføljen av prosjekter, måloppnåelse og kommunens og faktisk utvikling i befolkning og arbeidsplasser, og næringslivets utviklingsevne.

4.1 BAKGRUNN FOR OMSTILLINGSPROGRAMMET

Flakstad kommune fikk status som omstillingskommune på grunnlag av sterk nedgang antall arbeidsplasser, spesielt innen marin sektor, men også som følge av tap av statlige og kommunale arbeidsplasser. Det var også andre demografiske og næringsmessige utviklingstrekk som viste en negativ prognose. Kommunen hadde et svært ensidig næringsliv, der om lag 70 prosent av verdiskapingen fant sted innen marin sektor. Befolkningsnedgangen hadde dessuten vært betydelig over mange år. Spesielt var det alvorlig at mange unge voksne flyttet fra kommunen, samtidig som deler av næringslivet slet med rekruttering og tilgang på kompetent arbeidskraft.

Utfordringssituasjonen var ellers preget av lite samarbeid mellom bedrifter, vanskeligheter med å rekruttere personer med høyere utdanning, manglende tilgang til areal for ekspanderende industribedrifter og liten tilgang til boliger.

4.2 MÅLSTRUKTUR

Målet med omstillingsarbeidet er å skape en attraktiv kommune gjennom nyskaping av lønnsomme arbeidsplasser. Programmet formulerte to overordnede, kvantifiserte målsettinger, knyttet til nye arbeidsplasser og befolkningsutvikling, som er de sentrale måleparameterne for programmet.

Arbeidsplassmålet ble etter hvert fastsatt til 50 nye arbeidsplasser (brutto) i perioden 2012–17. I samhandling mellom kommune, bedrifter og lokalsamfunn for øvrig skal omstillingsorganisasjonen bidra til å bryte den nedadgående trenden i befolkningsutvikling, slik at befolkningen i første rekke stabiliserer seg på om lag 1360 innbyggere. Innvirkningen på befolkningen er en indirekte effekt av de tiltak og prosjekter som gjennomføres som en del av omstillingsprogrammet og kommunen. Dette inkluderer arbeid med botilbud, planarbeid og tilrettelegging for næringsutvikling, som er et kommunalt ansvar. Det er i tillegg valgt ut tre gjennomgående strategier, på tvers av bransjer og innsatsområder:

- Nyskaping, utvikling og entreprenørskap i eksisterende og nye virksomheter
- Kompetanseutvikling og rekruttering av unge voksne
- Samarbeid og samhandling lokalt og regionalt

4.2.1 Revidert målstruktur

Målstrukturen og måltallene er justert flere ganger i løpet av programperioden, ettersom innsatsområdene er blitt spisset. I de første omstillingsårene var det en tilpasning av hvilke innsatsområder, det vil si prioriterte sektorer, omstillingsprogrammet skulle arbeide med. Reiseliv og marin sektor ble etter hvert prioriterte sektorer, og i tillegg ble det satset på teknisk service, bygg og anlegg. Tabellen under

viser innsatsområder og målsettinger i den opprinnelige omstillingsplanen (benevnt strategiplan) og den reviderte omstillingsplanen for 2016-17.

Tabell 4: Målstruktur. Innsatsområder og målsettinger, opprinnelig og revidert.

	Strategiplan 2012-17	Omstillingsplan 2016-17
Innsatsområder	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeri, marin industri og havbruk • Reiseliv og opplevelse • Teknisk service og KIFT • Andre gode utviklingsprosjekter, herunder nyskaping i landbruket • Attraktivt og næringsvennlig lokalsamfunn 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeri, marin industri og primærnæring • Reiseliv og opplevelser • Teknisk service, bygg og anlegg
Målsettinger	80 nye arbeidsplasser Innbyggertall på 1500 innen 2017	50 nye arbeidsplasser Innbyggertall på 1360 innen 2017
Kilde: Omstillingsprogrammet i Flakstad		

Programmet startet med relativt vide innsatsområder, og det var en klar bevissthet i programmet om at man skulle spisse innsatsområdene basert på erfaringer i den tidlige fasen. Innsatsområdet KIFT (kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting) ble tatt ut av målstrukturen, ettersom det ble erkjent at det ikke eksisterte arbeidsplasser innen IT-sektoren som det kunne bygges videre på. Også landbruk ble fjernet som innsatsområde underveis i programmet, og det ble presisert at «fiskeri» også skulle gjelde landsiden.

Måltallet for antall nye arbeidsplasser (årsverk) etablert med støtte fra programmet var opprinnelig fastsatt til 80, og senere justert til 50. Ved utløpet av 2016 var det registrert 42,5 nye årsverk, etablert med støtte fra omstillingsprogrammet. På grunnlag av dette ble måltallet for seksårsperioden hevet til 52,5 nye årsverk. Måltallet for innbyggertall er nedjustert fra 1500 til 1360.

4.2.2 Programstatusvurderinger og midtveisevaluering

Det er gjennomført årlige programstatusvurderinger i seksårsperioden, hvorav den siste i oktober 2017. I flere av vurderingene understrekes behovet for å konkretisere handlingsplanen for å styrke sammenhengen mellom måltavlen og det enkelte innsatsområde med tilhørende tiltak. Det anbefales også å utvikle konkrete indikatorer for å måle robusthet i næringsstrukturen i kommunen. En annen anbefaling som gjentas ved flere anledninger er knyttet til gjennomføring av PLP-Utviklingsledelse for nye styremedlemmer og andre som kan ha nytte av dette. Vurderingen i 2017 trakk blant annet frem behovet for at omstillingsstyret er proaktivt overfor kommunen for å sikre en god videreføring av programmet. I hovedsak er anbefalinger fra PSV blitt oppfylt av programmet.

Midtveisevalueringen som Oxford Research leverte i 2014 dokumenterte at omstillingsprogrammet i løpet av de tre første årene hadde oppnådd gode resultater, inkludert tolv nye arbeidsplasser, seks nye bedrifter og flere nye innbyggere til kommunen. Programledelsen ble karakterisert som profesjonell og effektiv, og omstillingsstyret ble beskrevet som en ressurs for programledelsen, i samsvar med formålet. Oxford Research ga honnør for at ulike påpekte svakheter ved programmets organisering var blitt tatt tak i og rettet opp.

4.3 OMSTILLINGSPROGRAMMETS INNRETNING

Omstillingsprogrammet i Flakstad kommune har gjennomført en omfattende portefølje av tiltak for å nå målsettingene for satsingen. Det er gjennomført både bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. Under beskrives et utvalg av de mest sentrale prosjektene som er gjennomført innenfor rammen av omstillingsprogrammet.

Forvaltning av omstillingsmidlene

Omstillingsmidler er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter, og et supplement til de ordinære virkemidlene. Omstillingsmidlene kan brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter. Innovasjon Norge tilbyr dessuten flere verktøy (SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune, styreseminar) som kan gjennomføres med finansiering fra omstillingsprogrammet.

Tilretteleggende prosjekter: Samfunns- og infrastrukturtiltak kan finansieres dersom de har stor betydning for en vellykket omstilling. Eksempler på slike prosjekter er lokal mobilisering, bygdeutvikling, kompetanseutvikling og utvikling av nettverk mellom bedrifter.

Bedriftsrettede prosjekter: Midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase (forstudie og forprosjekt), for å avklare potensial for hovedprosjekter. Midlene kan også gis til nyetableringer og i eksisterende bedrifter til fysiske investeringer, ekstraordinære etableringskostnader, markedsundersøkelser, prosess- og produktutvikling, kompetanseheving og konsulenthjelp.

Kilde: regionalomstilling.no

Tilskuddsordning

Tilskuddsordningen for næringslivet var et svar på en situasjon med mange utviklingsidéer i næringslivet, men der mangel på ressurser og kompetanse forhindret realisering av disse utviklingsidéene. Næringslivet i Flakstad består av mange små bedrifter med begrensede personellressurser, og behov for bistand til prosjektstyring. Et strukturert prosjekt, inkludert ekstern finansiering, innebærer en forpliktelse som medvirker til at bedriften prioriterer å gjennomføre utviklingsaktiviteten.

Tilskuddsordningen har ikke hatt faste søknadsfrister og har ikke vært annonsert. Søknadstilfanget har vært godt, og søknadene er for en stor del mobilisert gjennom programledelsens løpende og omfattende dialog med næringslivet i kommunen. God forankring av programmet i næringslivet har medført kjennskap til muligheten for økonomisk og kompetansemessig støtte, og tilrettelagt for et godt tilfang av søknader. Utforming av søknader har gjerne foregått i en dialog mellom bedriften og programmet. I gjennomføringen av bedriftsprosjekter fungerer programledelsen som en rådgiver som bedriftene kan ta kontakt med ved behov.

Tabellen under gir en oversikt over antall tilsagn og totalt tilsagnsbeløp per år i omstillingsperioden. Totalt for omstillingsperioden er det gitt 125 tilsagn til næringsaktører, med et totalt tilsagnsbeløp på i underkant av 15 millioner kroner. Dette tilsvarer om lag 62 prosent av programmets totale budsjett.

Tabell 5: Tilskudd fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.

År	Antall tilsagn	Totalt tilsagnsbeløp
2012	5	961 000
2013	25	3 012 812
2014	24	3 541 675
2015	30	3 205 537
2016	24	1 991 150
2017	17	2 147 850
Totalt	125	14 860 024

Kilde: Omstillingsprogrammet i Flakstad

SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet har benyttet verktøyet SMB-utvikling. Essensi Utvikling AS var engasjert som prosjektleder for både forstudien og forprosjektet. Forstudien ble gjennomført i perioden april – juni 2014, og forprosjektet i perioden september 2014 til mai 2015. Til forstudien mobiliserte omstillingsprogrammet ti prosjekter (inkludert ett samarbeidsprosjekt mellom to bedrifter), hvorav åtte gikk videre til forprosjektet. Samlet kostnad var omlag én million kroner, da ikke inkludert egeninnsats fra bedriftene og Flakstad Utvikling AS, hvorav Innovasjon Norge finansierte halvparten.

I forstudien ble det gjennomført møter med bedriftene, der vekstpotensial og potensielle utviklingsidéer ble kartlagt. I forprosjektfasen ble det gjennomført tre fellessamlinger for de deltakende bedriftene, samtidig som disse arbeidet med strategier for utvikling og vekst i egen virksomhet, inkludert å definere konkrete utviklingsprosjekter.

SMB-utvikling

Innovasjon Norges konsept SMB-utvikling er et utviklingsprogram for små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial. Programmet leveres som en rådgivningstjeneste og har som mål å utarbeide prosjektplaner for utviklingsprosjekter i bedriftene. Verktøyet hjelper bedrifter med å realisere forretningsmuligheter.

SMB-utvikling tilbys utvalgte bedrifter i omstillingsområdet. Det gjennomføres først en kartlegging av hvilke virksomheter i kommunen som har potensial for økt vekst og lønnsomhet, og gjennomføringsvilje. Bedriftene som etter denne forstudien får tilbud om å delta i forprosjektet, får hjelp til å utarbeide prosjektplaner for konkrete utviklingsprosjekter som skal gjennomføres i hovedprosjektfasen. SMB-utvikling er avsluttet når forprosjektet er ferdigstilt, men bedriftene kan søke omstillingsprogrammet eller Innovasjon Norge om midler til å gjennomføre et hovedprosjekt.

SMB-utvikling gjennomføres som et prosjekt i regi av omstillingsprogrammet, men Innovasjon Norge bidrar i gjennomføringen, både operativt og finansielt, i forstudie- og forprosjektfasen av prosjektet. I praksis leveres SMB-utvikling av en ekstern konsulent.

Kilde: regionalomstilling.no

De deltakende bedriftene var i hovedsak små og med liten erfaring med utviklingsarbeid. De åtte bedriftene i forprosjektet hadde totalt 22 ansatte og en omsetning på 37 millioner kroner, og var i hovedsak rekruttert fra næringene reiseliv og marin sektor. Bedriftene var ikke vant til at eksterne fikk

detaljert innblikk i bedriften, men lyktes likevel med å utvikle og gjennomføre utviklingsprosjekter med veiledning fra den eksterne konsulenten. De fleste deltakerbedriftene gjennomførte hovedprosjekter som oppfølging av deltakelsen i SMB-utvikling. En evaluering av SMB-utvikling etter forprosjektfasen viste at bedriftene var svært tilfreds med deltakelsen i programmet, og at de vurderte både fellessamlingene og den individuelle rådgivningen som svært nyttig.

Bedriftssamarbeid

Omstillingsprogrammet har benyttet ulike tilnærminger for å tilrettelegge for samarbeid mellom bedrifter, primært innen marin sektor og reiselivsnæringen. Det er etablert møteplasser, som er videreført av næringslivet selv. Samarbeidsarenaene har medført økt kjennskap til hverandre blant bedriftene, og det er nå lavere terskel for å ta kontakt med andre bedrifter enn hva det var tidligere. Informanter trekker frem reiselivsnæringen som en sektor der omstillingsprogrammet har arbeidet godt og har medført betydelige resultater.

Prosjektet «Salg på tvers» hadde som formål å bidra til næringsssamarbeid innen reiselivsnæringen, blant annet mellom opplevelsesprodusenter og overnattingsbedrifter.

Næringsvennlig kommune

Verktøyet Næringsvennlig kommune er gjennomført, og medførte informasjon om kommunens utfordringer og forbedringsmuligheter knyttet til servicefunksjonen og tjenesteleveransen overfor næringslivet. Forstudie og forprosjekt ble gjennomført i 2013 og 2015, med Essensi Utvikling AS som innleid prosjektleder. Forstudien inneholdt en spørreundersøkelse til næringslivet om kommunen som tilrettelegger for næringsutvikling, mens forprosjektet utredet forbedringsmuligheter blant annet knyttet til behandling av byggesaker, kompetanse i kommuneorganisasjonen, etc. Begrenset kapasitet i kommuneadministrasjonen var en medvirkende årsak til at det tok noe tid fra gjennomført forstudie til forprosjekt ble iverksatt.

Næringsvennlig kommune

Gjennom verktøyet skal kommunen bli en bedre samarbeidspartner for det lokale næringslivet. Næringsvennlig kommune er et analyse- og utviklingstilbud som hjelper kommunen å kartlegge hvor godt egne tjenester og service overfor næringslivet fungerer, hva som er de viktigste forbedringspunktene og hvilke tiltak som best kan gjøre kommunen til en bedre samarbeidspartner for næringslivet. Tilbudet omfatter både kartlegging, planlegging og iverksetting av forbedringsarbeid, inklusive effektmåling. Målgrupper er lokalt næringsliv, relevante medarbeidere i kommunen og politisk ledelse. Forstudien og forprosjektfasen inngår i verktøyet Næringsvennlig kommune, mens gjennomføring av tiltak i hovedprosjektet er kommunens ansvar.

Kilde: regionalomstilling.no

Resultater fra kartleggingen viste at næringslivet er middels fornøyd med kommunens næringsvennlighet. Forbedringsområder var spesielt innenfor behandling av ulike type byggesaker og næringsareal. Hovedprosjektet Framtidens Fiskevær, som ble igangsatt ved årsskiftet 2016-17, ser de beskrevne problemstillingene i sammenheng. Dette prosjektet søker å løse boligproblematikk, tilgang på arealer

til industriutvikling, samt oppdatere og fornye sentrale planer slik at de tilrettelegger for næringsutvikling i fremtiden. Flakstad har et fragmentert planverk, som oppdateres og samordnes innenfor rammen av hovedprosjektet. Resultatet av prosjektet skal bli områdeplaner for de tre største tettstedene i kommunen. Hovedprosjektet gjennomføres av en medarbeider engasjert på prosjektbasis av Flakstad kommune, i samarbeid med arkitektkontoret 70°N. Prosjektet har et budsjett på 2,8 millioner kroner, hvorav omstillingsprogrammet har bidratt med 850 000,- kroner og kommunen to millioner kroner.

Pådriver overfor kommunen

Omstillingsprogrammet har hatt en funksjon som pådriver i prosesser som eies og styres av kommuneorganisasjonen. I prosjektet Fremtidens fiskevær bidrar programmet også med betydelig finansiering. Programmet har til dels beveget seg inn på kommunens ansvarsområde, når det har vært nødvendig å adressere flaskehals for vekst og utvikling i kommunen. Dette gjelder blant annet boligsituasjonen og tilgang til næringsareal.

Ved etableringen av omstillingsprogrammet opplevde kommunen en utfordrende boligsituasjon, med en lavt verdsatt og lite omsatt boligmasse. Svært få nye boliger ble bygget. Boligsituasjonen var følgelig en flaskehals for tiltrekking av nye innbyggere i kommunen. Omstillingsprogrammet har bidratt med kunnskap om utfordringsbildet og til å opprettholde fokus på problematikken. I løpet av omstillingsperioden har det vært en positiv utvikling for både nybygging, prissettingen av boliger og total omsetningsverdi.

Det var også en utfordring knyttet til tilgangen på næringsareal for industrien. Det har siden før etableringen av programmet vært allokert eiendom til næringsutvikling, blant annet i tilknytning til havnen i Ramberg, men regulatoriske utfordringer har bidratt til at det har tatt tid før næringsarealet ble klart til å tas i bruk. I denne prosessen har omstillingsprogrammet vært en pådriver, og en talsperson for næringslivets behov. Kommunen har de senere årene investert betydelige midler i tilrettelegging av havneanlegg og industriområder, og første areal i industriområdet på Ramberg er solgt.

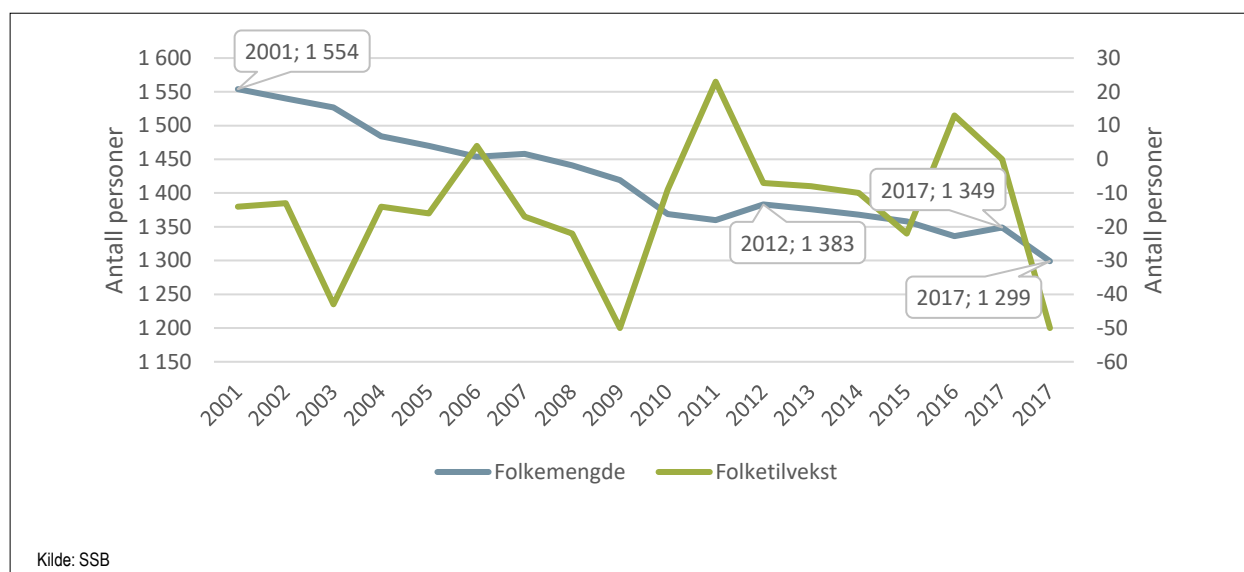
Fra sesongarbeider til Flakstadjæring

Prosjektet «Fra sesongarbeider til Flakstadjæring» er initiert av Flakstad Utvikling AS, og medfinansiert av Innovasjon Norge. Prosjektet skal utrede mulighetene for å koordinere sesongarbeidere på tvers av næringer og bedrifter, for å kunne tilby lengre arbeidsforhold og muligheter for en permanent etablering i Flakstad. Ved å samarbeide om en målrettet rekruttering og koordinering av sesongarbeidskraft er målet å legge til rette for at flere kan tilbys helårlig arbeid og muligheter for å bosette seg i Flakstad, og samtidig sikre bedriftene stabil tilgang på kvalifisert arbeidskraft lokalt. Prosjektet skal undersøke interessen for å inngå i et slikt samarbeid blant næringsaktørene i Flakstad, kartlegge kompetansebehov og tilgang på arbeidskraft, og hva som skal til for at sesongarbeidere skal ønske å slå seg ned i kommunen. Flakstad kommune er prosjektansvarlig, og SALT er engasjert som prosjektleder.

4.4 FAKTISK UTVIKLING I BEFOLKNING OG ARBEIDSPLASSE

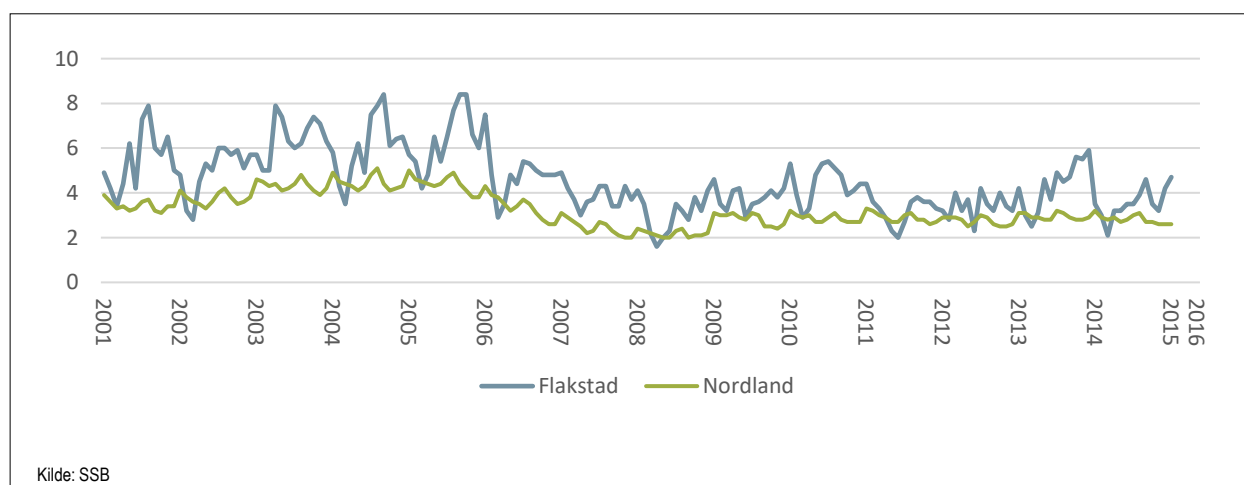
Befolkningen i Flakstad kommune sank fra 1 554 1. januar 2001 til 1 299 1. oktober 2017, en nedgang på 255 personer (16,4 %). I omstillingsperioden fra 2012 til 2017 (per tredje kvartal) sank befolkningstallet fra 1 383 til 1 299, hvilket er en nedgang på 84 personer og 6,1 %. Fra 1. januar til 1. oktober 2017 er befolkningen redusert med 50 personer. Den årlige endringen i befolkningstallet har variert betydelig. Befolkningsutvikling og årlige endringer fremgår av figuren under.

Figur 1: Befolkningsutvikling og årlige endringer i folketallet i Flakstad. 2001-17.



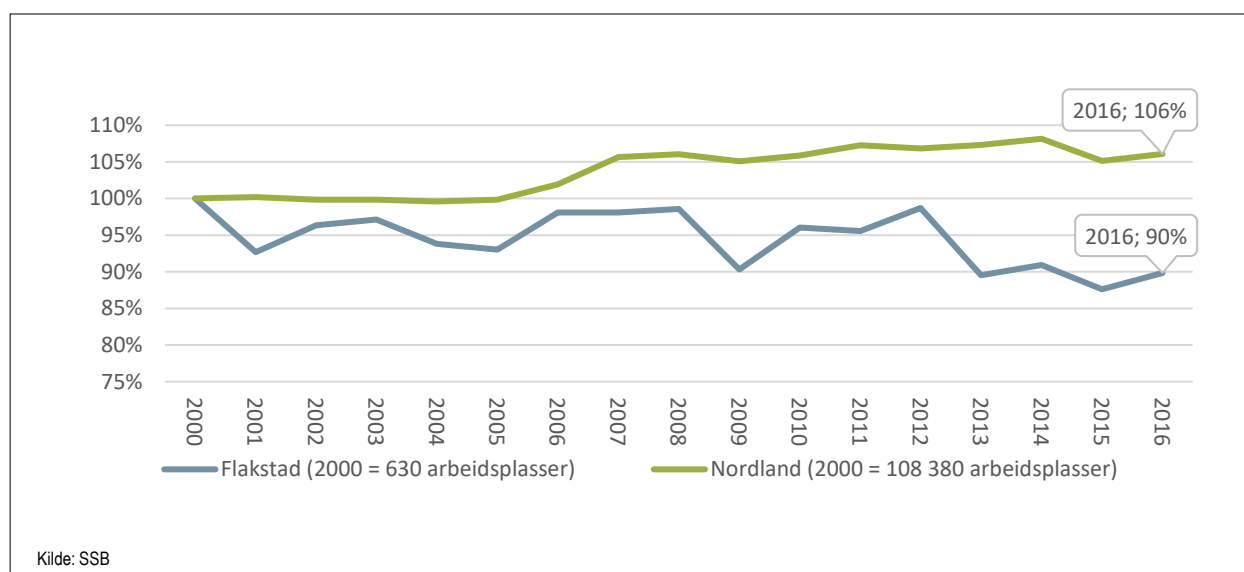
Figuren under viser arbeidsledighetstall i Flakstad og Nordland, blant personer fra 15 til 74 år, i perioden 2001-16. Andelen ledige i Flakstad har i hovedsak ligget noe over fylket som helhet.

Figur 2: Andel arbeidsledige i Flakstad og Nordland. 2001-16.



Figuren under viser sysselsettingsutviklingen i Flakstad og Nordland i tidsrommet 2000-16. For å gjøre dataene lett å sammenligne er tallene indeksert. Indeksverdien er 100 i år 2000, og tallene viser hvordan sysselsettingen har utviklet seg sammenlignet med dette året. Sysselsettingstallene er basert på arbeidssted (ikke bosted). I år 2000 var det 630 sysselsatte (arbeidsplasser) i Flakstad, mens det i 2016 var 566, en nedgang på 64 sysselsatte (10,2 %). For Nordland fylke har sysselsettingen i perioden 2000-16 økt med 6 %. I omstillingsperioden fra 2012 til 2016 sank antall arbeidsplasser i kommunen fra 622 til 566, hvilket er en nedgang på 56 arbeidsplasser (9 %).

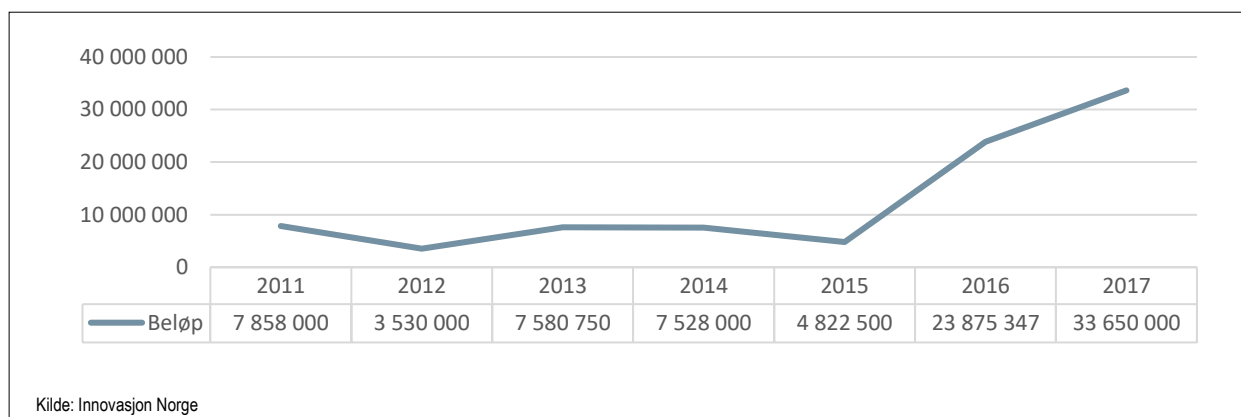
Figur 3: Indeksert utvikling i antall arbeidsplasser, Flakstad og Nordland. Indeksverdi = 100 i år 2000.



4.5 RESULTATER AV OMSTILLINGSPROGRAMMET

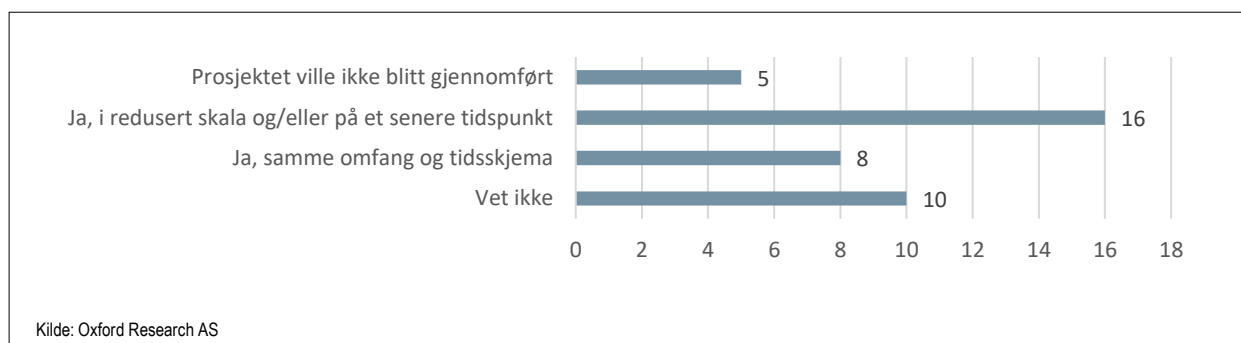
Programmet har hatt en «giring-effekt», det vil si at den har bidratt til å øke tilgangen til offentlig finansiering av private utviklingsprosjekter. Innovasjon Norge er en viktig kilde for denne finansieringen. Omstillingsprogrammet har arbeidet for å øke næringslivets bruk av virkemiddelordningene til Innovasjon Norge, samt ordninger som Skattefunn (Norges forskningsråd). Aktører i Flakstad har mottatt betydelig økte tilsagn (tilskudd og lån) i 2016 (om lag 24 millioner kroner) og i 2017 (om lag 34 millioner kroner), enn i de foregående årene, da samlet tilsagn varierte mellom tre og åtte millioner kroner. Totale, årlige tilsagnsbeløp fra Innovasjon Norge til aktører i Flakstad for årene fra 2011 til 2017 fremgår av figuren under.

Figur 4: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Flakstad. 2011-2017.



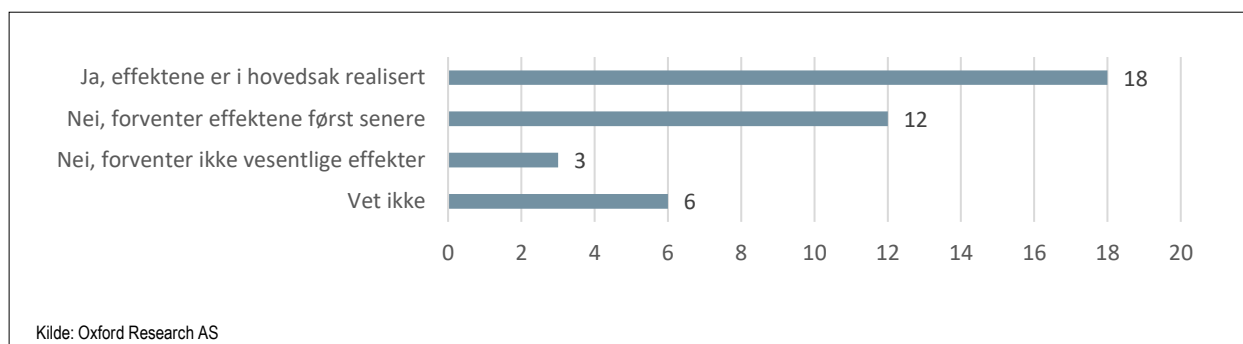
I spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 5). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 37 respondenter svarer fem at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet, 16 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten, og åtte at prosjektet ville blitt gjennomført uten endringer uten støtten fra programmet. Ti respondenter svarer «vet ikke». Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som relativt høy, samtidig som det finnes en betydelig andel (22 %) bedrifter der programmets støtte ikke var utløsende for iverksetting av utviklingsaktiviteter.

Figur 5: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



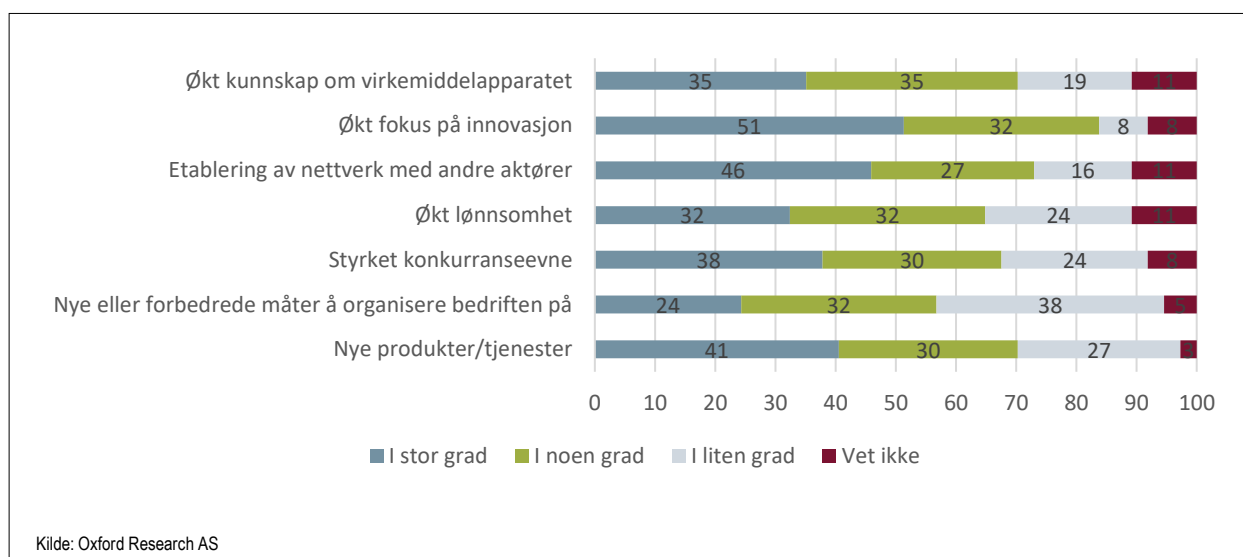
Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede resultater er realisert (figur 6). Av 37 respondenter svarer 18 at effektene i hovedsak er realisert, mens tolv forventer at effektene inntrer senere. Tre respondenter oppgir at de ikke forventer vesentlige effekter, mens seks respondenter svarer «vet ikke». Resultataddisjonaliteten for prosjektene kan dermed sies å være meget god.

Figur 6: Realisering av effekter



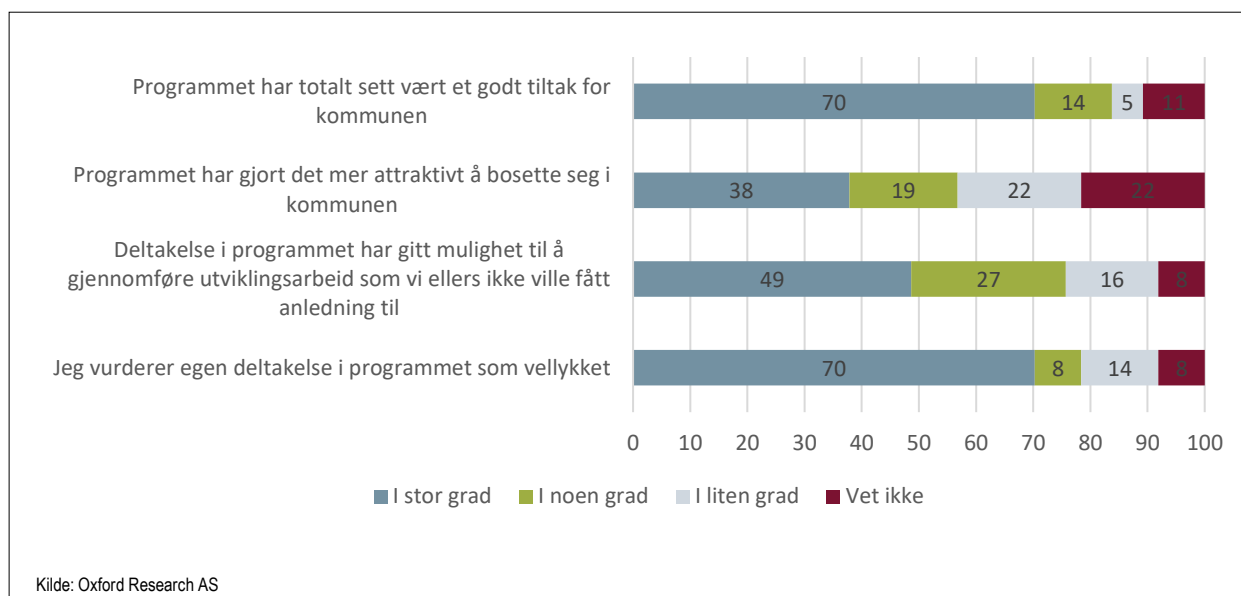
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 7). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «økt fokus på innovasjon» (83 prosent), «etablering av nettverk med andre aktører» (73 prosent) og «nye produkter/tjenester» (71 prosent).

Figur 7: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet, både for egen del og kommunen som helhet (figur 8). 70 prosent av respondenter mener at programmet i stor grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, og 38 prosent mener programmet i stor grad har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune. 49 prosent av respondenter oppgir at programmet i stor grad ga mulighet til å gjennomføre utviklingsarbeid som de ellers ikke ville hatt anledning til. 70 prosent av respondenter vurderer i stor grad egen deltakelse i programmet som vellykket.

Figur 8: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



Omstillingsprogrammet har delvis vært innrettet mot å støtte opp om etablerere. Av 36 respondenter oppgir seks at støtten fra programmet har bidratt til en bedriftsetablering (figur 9). Registerdata viser at utviklingen i antall bedrifter i kommunen har snudd fra en nedadgående trend til en oppadgående trend. Antall bedrifter har økt hvert år i løpet av omstillingsperioden. Særlig i 2016 var det et betydelig høyere antall nyetableringer enn de foregående årene.

Figur 9: Bidrag til bedriftsetablering



4.6 EFFEKTER I FORM AV NYE ARBEIDSPLASSER

Omstillingsprogrammet har løpende innhentet data for skapte arbeidsplasser. Dataene er rapportert av bedriftene selv, gjennom årlige telefoniske intervjuer med programledelsen. Ved programavslutning er det registrert at programmet har bidratt til å skape 67,6 arbeidsplasser, hvilket er betydelig høyere enn det reviderte måltallet på 52,5 arbeidsplasser.

Som del av spørreundersøkelsen til bedrifter som har mottatt støtte fra programmet, er det stilt spørsmål om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere. De 37 bedriftene som har svart på spørsmålet rapporterer om totalt 31,9 nyetablerte årsverk.

Arbeidsplassene er realisert i 19 bedrifter, mens 18 bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte årsverk. Tallene fremgår av tabell 6. Dersom det stipuleres at effekten har vært lik for de øvrige 13 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av nyetablerte årsverk på 45,7.

Tabell 6: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	18	0
0,1 til 1 skapte årsverk	10	9,2
Mer enn 1 skapte årsverk	9	22,7
Totalt	37	31,9
Kilde: Oxford Research		

For bedriftsgrupperingen som gjennom spørreundersøkelsen rapporterer om 31,9 nyetablerte årsverk, har omstillingsprogrammet registrert 39,8 nyetablerte årsverk. Resultatene dokumentert gjennom spørreundersøkelsen ligger med andre ord 20 prosent under resultatene dokumentert gjennom omstillingsprogrammets monitoreringssystem.

I spørreundersøkelsen er det også spurt om hvor mange ytterligere arbeidsplasser (årsverk) det forventes at støtten fra programmet vil kunne bidra til å etablere i løpet av de tre neste årene. De 37 bedriftene som har besvart spørsmålet rapporterer en forventning om totalt 49,2 arbeidsplasser. Dersom det stipuleres at effekten er lik for de øvrige 16 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, vil forventningen om ytterligere årsverk være 70,5.

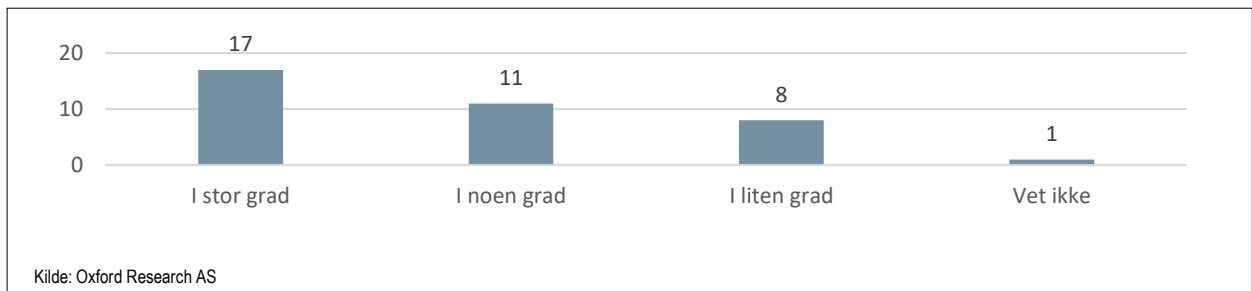
4.7 KOMMUNENS OG NÆRINGSLIVETS UTVIKLINGSEVNE

Omstillingsprogrammet har medført betydelig kompetanseheving i kommunen knyttet til utviklingssevne. Gjennomføringen av Næringsvennlig kommune og kurs i utviklingsledelse og PLP-metodikk har tilført kommuneadministrasjonen både erfaring og verktøy som kan benyttes i det videre utviklingsarbeidet.

Også næringslivet har styrket utviklingsevnen betydelig som et resultat av omstillingsprogrammet. En lang rekke bedrifter har gjennomført utviklingsprosjekter med støtte fra programmet, i form av tilsagn gjennom programmets tilskuddsordning, deltakelse i SMB-utvikling, etc. Også bedrifter har deltatt på PLP-kurs. Næringslivets anvendelse av virkemiddelapparatet, målt som totalt tilsagnsbeløp til aktører i Flakstad, har økt betydelig i løpet av omstillingsperioden. Erfaringen som kommunens næringsliv har opparbeidet seg tilrettelegger for økt fokus på og prioritering av utviklingsaktiviteter i tiden fremover.

Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmet betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 10). Svarene viser at 28 av 37 respondentene oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. En stor andel av de deltakende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne.

Figur 10: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



5. Evaluators vurdering av programmet

Dette kapittelet inneholder evaluators oppsummering og vurdering av omstillingsprogrammet i Flakstad.

5.1 GRUNNLAGET FOR SATSINGEN

Flakstad kommune fikk status som omstillingskommune på grunnlag av sterk nedgang antall arbeidsplasser, spesielt innen marin sektor, men også som følge av tap av statlige og kommunale arbeidsplasser. Det var også andre demografiske og næringsmessige utviklingstrekk som viste en negativ prognose. Kommunen hadde et svært ensidig næringsliv, der om lag 70 prosent av verdiskapingen fant sted innen marin sektor. Befolkningsnedgangen hadde dessuten vært betydelig over mange år.

5.2 VURDERING AV ORGANISERINGEN

Oxford Research mener at organiseringen av omstillingsprogrammet i hovedsak har vært god. Rollen som programleder har vært utøvd av samme person gjennom hele perioden, hvilket har sikret kontinuitet og kompetanse. Programledelsen har vært supplert av programmedarbeidere i deler av omstillingsperioden, samt av innleid prosjektledelse på delprosjekter. På generelt grunnlag kan det bemerkes at en programledelse bestående av kun én person innebærer betydelig risiko for gjennomføringen, samt begrenset kapasitet til å følge opp bedrifter og prosjekter.

Omstillingsstyret har fungert stadig bedre utover i programperioden, og har sørget for god oppfølging av handlingsplaner. Sammensettingen basert på representativitetsprinsippet anbefales imidlertid ikke av Oxford Research, og dette prinsippet har også medført at omstillingsstyret har vært bredere sammensatt enn ønskelig. En eksternt leder av omstillingsstyret, med omfattende omstillingskompetanse, har vært viktig for å sikre en strategisk gjennomføring av omstillingsarbeidet.

Lokaliseringen av et omstillingsprogram i et AS kan være en hensiktsmessig løsning, men innebærer en risiko for en noe fraværende kommune. Kommunen kan lett velge forståelsen at omstillingsarbeidet er plassert i utviklingsselskapet, og at utviklingsselskapet er ansvarlig for arbeidet samtidig som kommuneorganisasjonen kan innta en tilbaketrukket rolle. Flere av aktivitetene innenfor eller i randsonen av et omstillingsprogram, som kommunens servicefunksjon overfor næringslivet, arbeid med planarbeid og tilrettelegging for et funksjonelt arbeidsmarked, tilligger kommunen og ikke omstillingsprogrammet, og krever en aktiv deltakelse fra kommuneorganisasjonens side. For Flakstads del var situasjonen komplisert av kommunens svake økonomi. Personellutskiftninger på både politisk og administrativt ledernivå i kommunene synes å ha bidratt til en bedre påkobling av kommunen, og det var også et hensiktsmessig grep å involvere rådmannen som styremedlem i programmet.

Kommunens rolle i programmet var ikke optimal i den tidlige fasen, men samhandlingen mellom programmet og kommuneorganisasjonen er blitt stadig bedre underveis. Oxford Researchs oppfatning er at vellykkede omstillingsprogrammer krever et aktivt eierskap og god rolleforståelse fra kommunens side, og anbefaler at det iverksettes tiltak tidlig i omstillingsprogrammer for å sikre god rolle-

forståelse. I forbindelse med datainnhenting for evalueringen ble det lansert et forslag om at Næringsvennlig kommune bør gjennomføres som en del av avklaringsfasen. Dette er et interessant forslag som Oxford Research mener det med fordel kan ses nærmere på.

Fylkeskommunen har vært representert ved en rekke personer i programmet. Dette har ikke tilrettelagt for god kjennskap og kontinuitet i oppfølgingen av og rådgivningen til programmet. Oxford Research anbefaler at fylkeskommunen vektlegger kontinuitet i observatørrollen i omstillingsprogrammer.

5.3 VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE

Omstillingsprogrammet har hatt som målsetting å bidra til å skape 52,5 nye arbeidsplasser (årsverk). Det er ingen presis øvelse å kartlegge antall arbeidsplasser som er etablert med bidrag fra programmet, men den samlede datainnhenting indikerer at antallet ligger nært opp mot måltallet. Oxford Research vurderer dermed målsettingen som oppnådd. Det kan i tillegg bemerkes at måltallet kan betraktes som ambisiøst, med tanke på at det totale antall private arbeidsplasser i 2012 var 426, i henhold til nullpunkt målingen for omstillingsprogrammet.

Målsettingen om et innbyggertall på 1360 er ikke nådd. Første oktober 2017 var befolkningen i kommunen på 1299, altså et godt stykke under måltallet. Dagens innbyggertall er likevel høyere enn prognosen basert på utviklingen i tiåret før iverksettelsen av omstillingsprogrammet. Et omstillingsprogram vil ha begrenset innvirkning på kommunens befolkningstall, ettersom dette påvirkes av en rekke forhold som i stor grad er utenfor programmets kontroll. Av denne årsak kan det argumenteres for at en bestemt befolkningsutvikling er lite hensiktsmessig som målsetting for et omstillingsprogram.

5.4 EVALUATORS OVERORDNEDE VURDERING

Omstillingsprogrammet har adressert de utfordringer som lå til grunn for etableringen av programmet, enten direkte eller i samarbeid med kommuneorganisasjonen. Dette gjelder både samarbeid mellom bedrifter, arbeidsplassutvikling, boligsituasjonen og arealtilgang. Programmet har støttet opp om utviklingsprosesser i enkeltbedrifter, gjennom tilsagn, kompetanseoverføring og SMB-utvikling, det har tilrettelagt for samarbeid mellom bedrifter særlig innen reiselivsnæringen og innen marin sektor, og det har støttet opp om større utfordringer i kommunen blant annet gjennom utredningsarbeid. Omstillingsprogrammet har vært en ressurs for næringslivet i kommunen, og Flakstad Utvikling AS har et godt omdømme blant kommunens bedrifter og befolkning.

Det kan pekes på flere positive utviklingstrekk for Flakstad i omstillingsperioden. Det synes å være en mer positiv holdning til utviklingen nå enn det var ved initieringen av omstillingsarbeidet. Dette reflekteres blant annet i boligmarkedet, med økt grad av nybygging, økt prisnivå på boliger og økt omsetning av boliger totalt sett. Kommuneorganisasjonens økonomi er blitt stadig bedre, og kommunen forventer å bli fjernet fra Robek-listen i 2019. I tillegg mottar næringslivet i Flakstad betydelig større samlet tilsagn fra Innovasjon Norge i 2016 og 2017 enn tidligere år, og det har vært en økning av antall nyetableringer mot slutten av omstillingsperioden.

Befolkningsnedgangen har imidlertid fortsatt for kommunen, som fremdeles er svært avhengig av marin sektor. I den forstand er ikke kommunen «omstil» som en følge av programmet, men tatt i

betraktning de grunnleggende utfordringene som utløste programmet og ressursinnsatsen som ble satt inn for å motvirke disse, har dette heller ikke vært ambisjonen. Snarere har ambisjonen vært å styrke kommunens næringsliv, gjennom en viss differensiering og en betydelig oppgradering av utviklingskompetansen.

En lærdom fra programmet er at organisasjonsformen som velges i tidlig fase kan få følger for programperioden som helhet. I Flakstad ble det valgt å etablere et AS som organisatorisk hjem for programmet. På eiersiden var kommunen og fellesorganisasjoner for organisasjons- og næringsliv, og disse ble representert i omstillingsstyret og i styret for aksjeselskapet i henhold til eierandel. Oxford Research mener at det i prinsippet kan være fornuftig å lokalisere et omstillingsprogram i et AS, ikke minst dersom kommunen allerede har et slikt utviklingselskap. For Flakstads vedkommende ble imidlertid organisasjonsformen en hindring for et hensiktsmessig sammensatt omstillingsstyre. Omstillingsstyret var for bredt (tolv personer inkludert observatører), og rekrutteringen ble foretatt på grunnlag av representativitetshensyn og ikke basert på kompetanse innen utviklings- og styrearbeid. Unntaket var for posisjonen som leder for omstillingsstyret, der det et par år inn i perioden ble hentet en person med spisskompetanse innen omstillingsarbeid. Oxford Research mener at virkemiddelaktørene bør være aktivt involvert i omstillingsprogrammets tidlige fase, og på den måten bidrar til at programmer rigges på en formålstjenlig måte.

Arbeidet med videreføring synes å ha foregått noe ustrukturert og uten en god prosess frem mot en avklaring ved programavslutning. En forstudie ble levert nærmere to år før programavslutning, men arbeidet stoppet noe opp etter dette. Løsningen ser ut til å bli at kommunen ikke selv tar en direkte rolle i en organisatorisk videreføring av programmet, men i stedet vil basere seg på de utviklingselskapene og øvrige ressurser som har en tilstedeværelse i Lofoten. Kompetansen opparbeidet i programmet videreføres i et kommersielt selskap eid og bemannet av lederen i omstillingsprogrammet. Kommunen vil innrette sitt næringsfond slik at det kan gis tilsagn til bedrifter for innkjøp av rådgivningstjenester fra utviklingselskaper, og kommunen vil også tilrettelegge for utviklingen av et kontorfellesskap for kompetansebedrifter.

En annen lærdom er viktigheten av å komme i gang med og å konkludere når det gjelder videreføringen av programmet. Omstillingsprogrammet i Flakstad gjennomførte en forstudie for videreføring av omstillingsprogrammer allerede to år før programavslutning, men lyktes ikke med å føre prosessen i mål ved utgangen av perioden. Oxford Research mener det er særlig viktig at kommunen er fremoverlent og tydelig i en slik prosess, ettersom kommunens beslutning om eventuell finansiering av utviklingsarbeid er den sentrale faktoren for videreføringen. Dersom kommunen ikke tar eierskap til en direkte videreføring av kompetansen, inkludert bidrar finansielt til dette, er det betydelig risiko for at den oppbygde kompetansen går tapt som ressurs for kommunens næringsliv.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Helsinki:
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki, Suomi
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com